

342

К33

БИБЛИОТЕКА ГРАЖДАНИНА.

С. Ф. Кечекьянъ.

Г1195

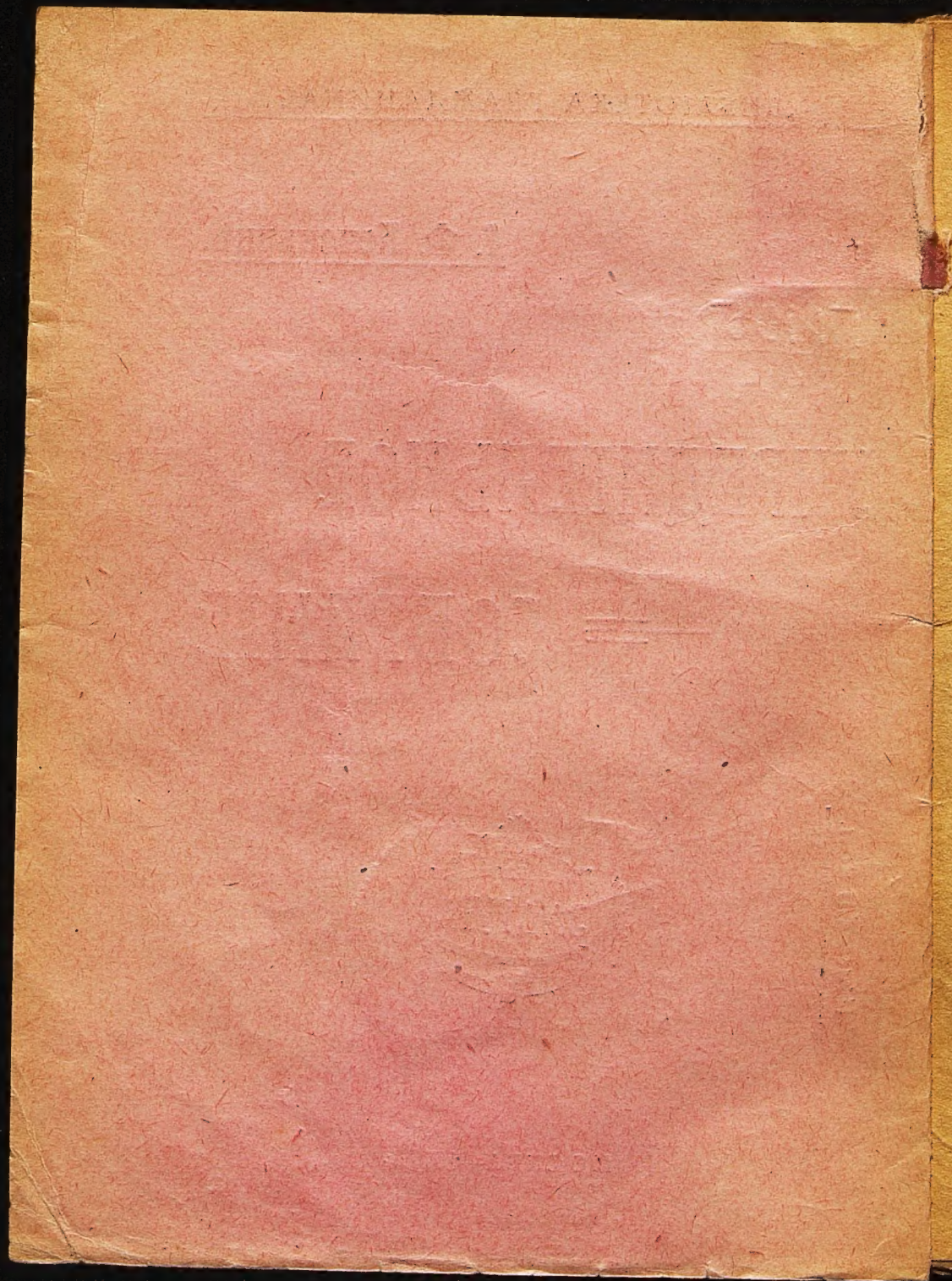
К414

УЧРЕДИТЕЛЬНОЕ
—= СОБРАНИЕ

Цена 60 коп.



МОСКВА—1917.



„БИБЛИОТЕКА ГРАЖДАНИНА“.

№ 1.

ГИ 95
К 414 Р

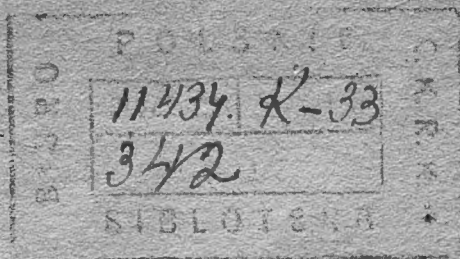
С. Ф. Кечекьянъ.

+



УЧРЕДИТЕЛЬНОЕ

—= СОБРАНИЕ



МОСКВА

Тип. Т-ла „РАДУГА“, Воздвиженка, Крестовоздвиженский пер., д. 9

1917



ИНВЕНТАРИЗАЦИЯ
2008

Г И 95 Р
К 914



1200/ 91786 Y
28

I.

Революція уничтожила старую власть и разрушила старый государственный порядокъ. Но ни одно государство не можетъ существовать безъ власти и безъ правового порядка. Поэтому на мѣсто старой власти мы должны поставить новую. Разрушивъ прежній государственный порядокъ, должны установить новый. Недостаточно провозгласить свободу, нужно ее воплотить въ жизнь, т. е. создать въ Россіи новый свободный строй.

Какъ же это сдѣлать? Ясно, чтобы создать новое право, нужно выработать новыя формы общественной жизни, создать новое распредѣленіе власти и свободы въ обществѣ. Такое распредѣленіе есть дѣло законовъ. Поэтому нужно отмѣнить старые законы, опредѣляющіе организацію государственной власти и издать новые. Нужно прежде всего, слѣдовательно, выработать новые *основные законы*, или, какъ ихъ иначе называютъ, конституціонные законы. Это единственный путь для того, чтобы водворить въ Россіи новый свободный строй. Именно эту задачу должно выполнить созываемое у насъ *Учредительное Собраніе*.

Пока власть остается въ рукахъ неограниченнаго монарха, нѣтъ надобности въ писанныхъ основныхъ законахъ, въ писанной конституціи. Все равно вся полнота власти сосредоточена въ рукахъ одного лица и все равно

— 4 —

вся масса подданныхъ остается безвластной и безправной. Но какъ только государственная власть переходитъ всецѣло или хотя бы отчасти въ руки народа, является необходимость закрѣпить этотъ переходъ въ писанномъ законѣ. Нужно точно опредѣлить, какія права сохраняются за главою государства, какія права переходятъ къ народнымъ представителямъ и какія права предполагаются за каждымъ гражданиномъ, какъ таковымъ. Это можно достигнуть только изданіемъ болѣе или менѣе точныхъ писанныхъ конституціонныхъ законовъ.

И мы видимъ, что всѣ государства, переходя къ „конституціонному“ строю, конституціонной монархіи или представительной республикѣ, вырабатываютъ у себя такіе основные, конституціонные законы.

Такъ въ Англіи послѣ революціи, уничтожившей монархію, была сдѣлана попытка создать писанную конституцію. Авторомъ ея былъ Кромвель. Но его „Instrument of Government“ не была принята парламентомъ (1653). Англія такъ и не получила писанной конституціи.

Первыми писанными конституціями слѣдуетъ считать хартіи Сѣверо-Американскихъ колоній, возникшія еще задолго до американской революціи, но получившія значеніе конституцій только съ провозглашеніемъ независимости штатовъ отъ Англіи.

Первой европейской конституціей была французская конституція 3 сентября 1791 года, созданная въ эпоху Великой французской революціи. Съ возникновеніемъ свободной Бельгіи, была издана бельгійская конституція, между прочимъ, послужившая образцомъ для многихъ другихъ европейскихъ конституцій. Такіе же конститу-

ціонные законы были выработаны и въ отдѣльныхъ нѣмецкихъ государствахъ, затѣмъ въ Австріи, Даніи, Японіи и т. д., но опять-таки лишь съ переходомъ этихъ государствъ отъ неограниченной монархіи къ конституціонному режиму.

Но достаточно ли издать писанную конституцію, чтобы создать новый государственный строй? Извѣстны сомнѣнія, высказанныя по этому поводу знаменитымъ католическимъ писателемъ Жозефъ де Местромъ. Местръ не вѣритъ въ писанныя конституціи. Мысль о возможности произвольно создать конституцію кажется ему „величайшимъ безуміемъ“. Онъ высмѣиваетъ вѣру своихъ современниковъ въ то, что имъ удастся произвольно, по своему усмотрѣнію, устроить народъ „съ помощью небольшого количества черной жидкости“. По мнѣнію де Местра, подлинныя конституціи имѣютъ божественное происхожденіе: ихъ не пишутъ на бумагѣ; онѣ пребываютъ неписанными въ нравахъ, характерѣ и бытѣ народа. Ошибочно думать, что конституцію можно сочинить, какъ сочиняютъ оду или трагедію. Человѣкъ, безсильный создать что-либо въ мірѣ физическомъ — былинку или букашку, — считаетъ себя творцомъ самыхъ основныхъ, самыхъ важныхъ предметовъ въ мірѣ политическомъ! Человѣкъ, безсильный пересоздать такіе второстепенные институты, какъ календарь, какъ праздники, думаетъ, что онъ можетъ создать конституцію!

Эти разсужденія, ошибочныя сами по себѣ, заключаетъ одну несомнѣнную истину: законы должны строго соотвѣтствовать правосознанію народа. Чтобы упрочить новые законы, нужно сдѣлать ихъ понятными

народу, соответствующими его взглядамъ и представленіямъ. Создавая новые законы, нужно готовить вмѣстѣ съ тѣмъ населеніе къ ихъ усвоенію и признанію.

Чтобы создать новый государственный строй, достаточно выработать новые законы, опредѣляющіе устройство государственной власти. Но этого недостаточно для того, чтобы *укрѣпить* новый государственный строй. Для этого нужно осуществить наряду съ новымъ законодательствомъ гражданское перевоспитаніе народа.

Тяжелое наслѣдіе оставилъ намъ старый порядокъ. Трудно себѣ представить болѣе искаженное, болѣе изуродованное правосознаніе, чѣмъ то, коимъ жило и отчасти живетъ еще наше населеніе. Государство и отечество представлялись ему всегда въ видѣ силы, враждебной его классовымъ и личнымъ интересамъ. Государство было въ его глазахъ чѣмъ-то враждебнымъ идеѣ соціальной солидарности. Къ правительству, которое неизмѣнно представлялось въ образѣ чиновниковъ, выколачивающихъ подати, набирающихъ рекрутовъ и творящихъ неравный судъ, не могло быть другого отношенія, кромѣ открытой вражды. Ему повиновались за страхъ, но не за совѣсть.

Теперь, когда пали остатки этого стараго порядка, нужно пробудить въ населеніи умѣніе повиноваться не за страхъ, а за совѣсть. Создавъ новые конституціонные законы, мы должны укрѣпить ихъ новымъ правосознаніемъ народа. Ибо справедливо говорятъ, что демократія не только форма правленія, но извѣстное состояніе общества. Такимъ образомъ, на очереди у насъ не только созданіе новой писанной конституціи, но и правовое пе-

ревоспитаніе народа, которое соотвѣтствовало бы новому свободному строю.

Конституціи бываютъ различны по объему: въ Нидерландской, напримѣръ, конституціи — 209 статей, во французскихъ основныхъ законахъ 1875 г. въ общей сложности 24 статьи. Но по содержанію всѣ онѣ говорятъ приблизительно объ одномъ и томъ же: о правахъ гражданъ, о правахъ монарха или президента, о правахъ народного представительства.

Кто же долженъ издать конституцію? Если конституція есть законъ, то, казалось бы, законодательная власть и должна взять на себя ея изданіе. Но конституція — это особые законы, *основные* законы государства. Это законы, на которыхъ держится весь остальной правопорядокъ, законы, изъ которыхъ почерпаетъ свои права и сама законодательная власть. Вотъ почему установленіе и измѣненіе основныхъ законовъ есть дѣло особой, не законодательной, а *учредительной* власти.

Нѣкоторые государства не различаютъ „основныхъ“ законовъ отъ „обыкновенныхъ“. Всѣ законы издаются и пересматриваются въ одинаковомъ порядкѣ. Такова Англія. Ея конституція называется „гибкой“, ибо парламентъ въ любое время можетъ измѣнить государственный строй въ порядкѣ обыкновенной законодательной процедуры. Въ другихъ государствахъ (Италія, Испанія) существуетъ дѣленіе законовъ на конституціонные, основные и обыкновенные, но нѣтъ никакихъ особыхъ формъ для измѣненія законовъ конституціонныхъ. Большинство же государствъ для измѣненія конституціи вводитъ особыя формы: либо созывъ особаго чрезвычайнаго собранія

(Греція, Сербія, Болгарія), либо всенародное голосованіе (штаты С.-Ам. республики), либо требованіе большинства, превышающаго простое (С.-А. С. Штаты), либо, наконецъ, роспускъ палаты и разсмотрѣніе вопроса въ новомъ составѣ палаты (Бельгія).

Всѣ эти формы, разумѣется, относятся лишь къ случаямъ измѣненія уже существующихъ конституцій. Но еще болѣе умѣстенъ чрезвычайный порядокъ въ тѣхъ случаяхъ, когда заново создается цѣлая конституція. Органъ, которому приходится выполнять эту задачу, присваиваетъ себѣ, разумѣется, уже не обычную законодательную, а особую *учредительную власть* — *pouvoir constituant*, какъ училъ еще Сіейсъ въ эпоху великой французской революціи.

Кому же должна принадлежать учредительная власть?

Въ исторіи бывали случаи, когда учредительную власть брали въ свои руки короли. Желая предупредить или остановить революціонное движеніе въ странѣ, они, какъ бы по собственной доброй волѣ, жаловали народу новые основныя законы, вводили новый государственнй строй. Народъ получалъ тогда свободный строй изъ рукъ своего монарха. Эти пожалованныя монархами конституціи называются *октроированными*. Типичнымъ примѣромъ такого рода конституціи является знаменитая конституціонная хартія 1814 г., обнародованная Людовикомъ XVIII. Этотъ монархъ отказался присягнуть конституціи, выработанной особой комиссіей сената, и далъ Франціи свою, имъ самимъ составленную.

Хартія 1814 года послужила образцомъ для цѣлаго ряда другихъ октроированныхъ конституцій. Подъ ея не

сомнѣннымъ вліяніемъ сдѣлались конституціи южно-германскихъ государствъ 1818—1820 гг. Монархическая власть была источникомъ „октроированной“ японской конституціи и нашихъ Основныхъ Законовъ 1906 года, которые осуществили у насъ систему „призрачнаго“, мнимаго конституціонализма.

Любопытно, что въ октроированныхъ конституціяхъ чаще всего строго проводится такъ называемый монархическій принципъ. Вся полнота государственной власти предполагается въ рукахъ монарха. Конституція же рассматривается, какъ актъ самоограниченія монарха. Поэтому народное представительство имѣетъ лишь тѣ права, которые прямо закрѣплены за нимъ конституціей. Всѣ остальные права считаются сохранившимися въ рукахъ монарха. Совсѣмъ иначе построены конституціи демократическія, особенно тѣ изъ нихъ, которыя обязаны своимъ происхожденіемъ прямымъ завоеваніямъ народа. Онѣ исходятъ изъ той предпосылки, что верховная власть цѣликомъ принадлежитъ народу. Поэтому монархамъ принадлежатъ лишь тѣ права, которыя прямо перечислены въ законѣ.

Естественно, что пересмотръ конституцій октроированныхъ совершается по инициативѣ монарха или, во всякомъ случаѣ, при его участіи. Монархъ продолжаетъ рассматриваться, какъ суверенный носитель государственной власти. Понятно, что безъ его согласія не можетъ быть расширена или сужена мѣра свободы, пожалованной имъ народу.

II.

Помимо монарха учредительная власть можетъ принадлежать *народу*. Въ этомъ случаѣ народъ беретъ на себя устройство новыхъ государственныхъ порядковъ и выработку новыхъ основныхъ законовъ. И это—самый естественный и законный способъ зарожденія новаго строя. Ибо власть только тогда можетъ считаться твердой и устойчивой, когда она опирается на волю, довѣріе и признаніе народа. Только *признанная* власть опирается на прочный фундаментъ. Только такая власть править по праву, а не по силѣ.

Эта мысль давно уже выражена въ такъ называемой „договорной“ теоріи государства. Въ основѣ государства, предполагаютъ сторонники этой теоріи, лежитъ какъ бы договоръ, соглашеніе гражданъ между собою и гражданъ съ носителями власти. Только это соглашеніе способно оправдать государственную власть, придавая ей законный правомѣрный характеръ. Власть не пользующаяся признаніемъ населенія, не можетъ считаться законной. Она перестаетъ быть правомъ и превращается въ голое насиліе. Вотъ почему умѣстиѣ всего предоставить народу самому рѣшить вопросъ о государственномъ строѣ страны. Онъ легче всего сумѣетъ найти „наилучшую“ форму правленія, ибо наилучшая форма правленія та, которая въ наибольшей степени соотвѣтствуетъ правосознанію народа. И поэтому единственнымъ хозяиномъ земли своей по праву признается самъ народъ и только народъ. Онъ — единственный суверенъ въ государствѣ. Даже сохраняя монархію, народъ превращаетъ ее изъ

монархіи „милостью Божіей“, въ монархію „милостью Божіей и волею народа“, какъ титулуеть себя итальянскій король. И это, разумѣтся, есть наиболѣе законный видъ монархіи.

Но какъ же народъ можетъ установить новый государственный строй? Собраться и обсудить новые основные законы народъ можетъ только въ небольшихъ, совсѣмъ крохотныхъ государствахъ. Только въ немногихъ государствахъ государственный дѣла рѣшаются непосредственно въ собраніи самого народа. Въ прежнее время такой порядокъ существовалъ у насъ въ Новгородской республикѣ, гдѣ народъ сходился на вѣче. Нынѣ онъ сохраняется еще въ нѣкоторыхъ (шести) кантонахъ Швейцаріи.

Въ современныхъ большихъ государствахъ нечего и думать о томъ, чтобы собрать весь народъ для рѣшенія государственныхъ вопросовъ. Но, разумѣтся, можно, не собирая народъ, опросить его относительно его воли. Можно произвести всенародное голосованіе или, какъ его называютъ, *плебисцитъ*. Такой порядокъ былъ примененъ въ Норвегіи, когда Норвегія отдѣлилась въ 1905 году отъ Швеціи и образовала самостоятельное государство. Вопросъ о формѣ правленія былъ рѣшенъ тамъ плебисцитомъ, и большинство населенія высказалось за монархію, которая и существуетъ теперь въ Норвегіи. Тѣмъ же путемъ совершилось объединеніе Италіи. Какъ извѣстно, король Сардиніи и Пьемонта, Карль Альбертъ, выработалъ конституцію, и всѣмъ итальянскимъ государствамъ было предоставлено принять ее и присоединиться къ Пьемонту и Сардиніи. Въ

нѣкоторыхъ государствахъ присоединеніе было вѣтировано учредительнымъ собраніемъ (Романья); въ большинствѣ-же было произведено всенародное голосованіе, плебисцитъ. Именно этимъ путемъ вошли въ составъ объединенной Италіи Модена, Парма, Неаполь, Сицилія, Папская Область (позднѣе другихъ, въ 1870-мъ году), Марка и Умбрія. Наконецъ, къ плебисциту прибѣгъ и Людовикъ Наполеонъ, чтобы санкціонировать государственный переворотъ 2 декабря 1851 года.

Но плебисцитъ не вездѣ удобенъ. Въ странахъ съ огромнымъ населеніемъ и низкимъ уровнемъ культуры его осуществленіе встрѣчаетъ большія техническія затрудненія. Здѣсь умѣстиѣе предоставить рѣшеніе вопроса о будущемъ государственномъ устройствѣ страны не всему народу непосредственно, а народнымъ представителямъ, избраннымъ всеобщимъ голосованіемъ. Эти народные представители, образуютъ тогда *Учредительное Собраніе*.

Будучи избрано всѣмъ народомъ, учредительное собраніе должно разсматриваться, какъ непосредственный органъ народа, какъ собраніе, призванное непосредственно выражать народную волю, какъ органъ, полномочный рѣшать всѣ вопросы отъ имени народа. Учредительное собраніе — это самъ народъ. Вотъ почему учредительное собраніе вправѣ окончательно и безповоротно рѣшать всѣ основные вопросы государственнаго строительства, и вотъ почему помимо учредительнаго собранія никакая другая группа и никакая другая организация не вправѣ диктовать свои рѣшенія отъ имени

народа. Только учредительное собраніе представляет собою весь народъ въ цѣломъ.

Путь демократіи ведетъ къ новому строю не иначе, какъ черезъ учредительное собраніе, ибо принципъ демократіи гласитъ не только: „все для народа“, но и „все черезъ народъ“. Поэтому, уважая демократическіе принципы, слѣдуетъ отвергать всякаго рода диктатуру и всякаго рода захватъ власти, откуда бы они не исходили и какими бы мотивами ни вдохновлялись, и противоставлять диктатурѣ самоуправленіе и самоорганизацию народа. Учредительное Собраніе является прямымъ выводомъ изъ демократическаго принципа самоуправления. Пусть народъ самъ дастъ себѣ ту форму государственнаго устройства, какую онъ для себя пожелаетъ.

Такимъ образомъ, передъ нами два способа осуществленія народнаго суверенитета: плебисцитъ и учредительное собраніе. Намъ не приходится долго выбирать между ними. По многимъ причинамъ плебисцитъ неудобенъ вообще, у насъ же въ Россіи въ особенности. Прежде всего, какъ уже было упомянуто, плебисцитъ трудно осуществить технически. Трудно объяснить всему народу смыслъ совершаемаго голосованія, трудно привлечь къ этому дѣлу все взрослое населеніе. Плебисцитъ у насъ въ Россіи оказался бы дѣломъ гораздо болѣе сложнымъ и труднымъ, чѣмъ всенародная перепись. Самое большое неудобство при плебисцитѣ состояло бы въ невозможности предварительно обсудить сложные политическіе вопросы. Голосованіе неизбежно происходило бы безъ достаточнаго предварительнаго обмѣна мнѣній, безъ спокойнаго и чуждаго страстей взвѣши-

ванія и обдумыванія. Въ результатѣ произошло бы необыкновенное упрощеніе лозунговъ и вопросовъ, предлагаемыхъ населенію, такъ какъ сложныя политическія проблемы пришлось бы облечь въ возможно болѣе упрощенныя формы, чтобы каждый легко могъ отвѣтить односложнымъ „да“ или „нѣтъ“. А это очень трудно сдѣлать безъ ущерба для дѣла, когда рѣчь заходитъ о такихъ сложныхъ и трудныхъ вопросахъ, какими являются въ концѣ концовъ всѣ вопросы государственнаго устройства.

Къ этимъ соображеніямъ противъ плебисцита политическіе дѣятели могутъ прибавить еще одно, въ ихъ глазахъ не менѣе важное. Плебисцитъ не даетъ возможности сколько-нибудь точно учесть напередъ возможный исходъ голосованія. Гораздо легче воздѣйствовать на собраніе въ 500—1000 человекъ, какимъ является учредительное собраніе, чѣмъ на многомилліонную массу населенія. И неудивительно, если плебисцитъ даетъ иногда совсѣмъ не тѣ результаты, какихъ съ нѣкоторымъ основаніемъ ждали партіи. Достаточно напомнить, что диктатура Людовика-Наполеона была одобрена народомъ при подавляющемъ числѣ „да“ противъ незначительнаго количества „нѣтъ“ (7.481.000 „да“ противъ 647,002 „нѣтъ“). Настроеніе массъ—нѣчто неуловимое, трудно поддающееся учету и еще труднѣе поддающееся планомерному воздѣйствію партійной агитаціи.

Быть можетъ, самымъ правильнымъ способомъ созданія новаго государственнаго строя волею народа было бы сочетаніе обоихъ указанныхъ путей всенароднаго голосованія съ учредительнымъ собраніемъ. Въ этомъ

случаѣ рѣшенія учредительнаго собранія не имѣли бы окончательной силы. Всѣ они подлежали бы еще всенародному голосованію. Такимъ образомъ, рѣшающее слово оставалось бы не за народными представителями, а за самимъ народомъ въ его цѣломъ. Этотъ порядокъ имѣлъ бы то преимущество, что всѣ вопросы были бы сначала тщательно обсуждены на учредительномъ собраніи, и народъ имѣлъ бы передъ собой уже подробные аргументы и проекты рѣшеній. Ему легче было бы сдѣлать сознательный и обдуманный выборъ. Въ окончательномъ же рѣшеніи принять бы участіе прямо и непосредственно народъ и тѣмъ самымъ проявилъ бы свое верховенство въ государствѣ.

Указанный порядокъ не представляетъ только теоретической возможности. Онъ существуетъ въ большинствѣ отдѣльныхъ штатовъ Сѣверо-Американской республики. Здѣсь всякое измѣненіе конституціи или, что одно и то же, всякое измѣненіе государственнаго устройства проходитъ не иначе, какъ въ результатъ всенароднаго голосованія, *референдума* (представленія на усмотрѣніе), производимаго послѣ состоявшагося рѣшенія палатъ. Когда дѣло идетъ о пересмотрѣ конституціи, то постановленія палатъ не являются окончательными. Рѣшеніе, вынесенное парламентомъ, представляется на голосованіе народа. То же мы наблюдаемъ и во многихъ кантонахъ Швейцаріи.

Въ сущности, аналогичный смыслъ имѣютъ и постановленія бельгійской конституціи. Согласно имъ, парламентъ, поставившій вопросъ объ измѣненіи конституціи, распускается, и назначаются новые выборы. Только въ

новымъ своимъ составъ парламентъ можетъ рѣшить вопросъ объ измѣненіи конституціи, да и то не иначе, какъ квалифицированнымъ большинствомъ ($\frac{2}{3}$ голосовъ присутствующихъ при наличности $\frac{2}{3}$ всѣхъ членовъ палаты). Здѣсь, какъ и въ американскихъ республикахъ, признается такимъ образомъ необходимымъ апеллировать къ народу. Народъ разсматривается, какъ единственный хозяинъ страны.

Изъ всѣхъ этихъ возможностей намъ нужно выбрать созывъ учредительнаго собранія. Для большой, политически-неопытной и незрѣлой страны это — наилучшій способъ получить организованное выраженіе народной воли. Кромѣ того, чтобы возможно скорѣе вывести наше отечество изъ того переходнаго, хаотическаго состоянія, въ которомъ оно несомнѣнно пребываетъ въ настоящее время, мы должны избрать путь самый удобный, краткій, вѣрный и простой. Такой путь и есть Учредительное Собраніе. На этомъ сошлись всѣ вліятельныя въ настоящее время политическія партіи. Онъ прямо указанъ и Временнымъ Правительствомъ, и актомъ отреченія Михаила Александровича, и резолюціями Совѣтовъ Солдатскихъ и Рабочихъ Депутатовъ.

III.

Итакъ Россія получить новое государственное устройство, какъ результатъ работы Учредительнаго Собранія.

Не мы первые дѣлаемъ это, не мы первые созываемъ у себя учредительное собраніе. До насъ это дѣлали другіе народы и всегда въ тѣхъ именно случаяхъ, когда

нужно было создать новый государственный порядок, когда нужно было закрѣпить революціонныя завоеванія народа въ обязательномъ для всѣхъ, нелицепріятномъ и непоколебимомъ законѣ, когда нужно было творчество новыхъ государственныхъ формъ завершить творчествомъ новаго права.

Всѣмъ извѣстно изъ исторіи, что и англійская революція XVII вѣка и Великая французская революція имѣли свои учредительныя собранія. Такъ англійскій парламентъ въ 1688 г. беретъ на себя учредительную власть, смѣняетъ династію и издаетъ знаменитый „билль о правахъ“. Въ памятный для всего человѣчества 1789 годъ французское національное собраніе объявляетъ себя учредительнымъ собраніемъ и немедленно приступаетъ къ разрушенію стараго строя и выработкѣ новыхъ конституціонныхъ законовъ. И когда далекія заокеанскія колоніи Англии, добывъ себѣ кровавою цѣною свободу, превращаются въ самостоятельныя демократіи, онѣ созываютъ учредительный конгрессъ въ Филадельфіи (сначала — 4 окт. 1776 года, потомъ второй — 17 сент. 1787 г.) для закрѣпленія добытой свободы и для выработки конституціи.

Мы не будемъ останавливаться на этихъ отдаленныхъ по времени и вмѣстѣ съ тѣмъ всѣмъ хорошо извѣстныхъ примѣрахъ. Большой интересъ для насъ представляютъ учредительныя собранія XIX-го вѣка. Такимъ прежде всего является бельгійское учредительное собраніе 1830—1831 гг.

До этого времени Бельгія не была самостоятельнымъ государствомъ: она входила въ составъ Нидерландскаго



королевства. Въ 1830 г. бельгійцы подняли возстаніе и провозгласили свою независимость. Въ Брюсселѣ образовалось временное правительство, которое взяло на себя созывъ учредительнаго конгресса. Конгрессъ для выработки новаго государственнаго порядка былъ созванъ въ ноябрѣ того же 1830-го года. Къ выборамъ были допущены всѣ граждане не моложе 25-ти лѣтъ и обладающіе указаннымъ въ законѣ имущественнымъ цензомъ.

Конгрессъ постановилъ: 1) Бельгійскій народъ независимъ (предложеніе принято единогласно) 2) Бельгійскій народъ принимаетъ, какъ форму правленія, представительную монархію съ наслѣдственнымъ главой (174 голоса противъ 13 республиканцевъ). Республиканцы были весьма недовольны этимъ вотумомъ. Одному изъ нихъ приписываютъ фразу: „Не стоило труда проливать кровь изъ-за таксой бездѣлицы“. 3) Члены Оранской фамиліи на вѣчныя времена устраняются отъ правленія Бельгіей (161 голосъ противъ 28 голосовъ оранскихъ приверженцевъ). Затѣмъ конгрессу предстояло выбрать новаго короля, издать конституцію и получить отъ Европы признаніе новаго королевства.

Выборъ короля встрѣтилъ большія затрудненія: конгрессъ долго колебался между тремя кандидатами и остановился въ концѣ концовъ, на кандидатурѣ сына Людовика Филиппа, герцога Немурскаго. Но Людовикъ Филиппъ отказалъ въ своемъ согласіи, и вопросъ остался открытымъ. Конгрессъ рѣшилъ избрать временнымъ регентомъ барона Сюрле де Шокое которому и вручена была власть до избранія на бельгійскій престолъ Леопольда Кобургскаго (152 голоса противъ 44).

Большой интерес имѣютъ для насъ учредительныя собранія, имѣвшія мѣсто въ XIX-омъ вѣкѣ во Франціи. Это учредительное собраніе 1848 г., водворившее во Франціи „вторую“ республику, и учредительное собраніе 1871 года, водворившее во Франціи ту самую „третью“ республику, которая существуетъ и теперь.

Учредительное собраніе 1848 года собралось въ составѣ 900. человѣкъ. Подавляющее большинство явно склонялась въ пользу республики. Острые споры должны были вызвать и дѣйствительно вызвали вопросъ о социализмѣ. Было не мало политическихъ дѣятелей, которые хотѣли одновременно съ политическимъ переустройствомъ Франціи совершить переворотъ и въ общественныхъ отношеніяхъ. Раздавались голоса въ пользу того, чтобы немедленно осуществить во Франціи социалистическую республику. Несмотря на широкую социалистическую пропаганду и на яркій талантъ нѣкоторыхъ представителей социалистическихъ теченій, собраніе склонилось въ пользу сохраненія прежняго общественного порядка, она высказалось за осуществленіе демократической, но не социалистической республики. Страна слишкомъ устала отъ „крайностей свободы“ и слишкомъ была напугана картинами кровавой анархіи. „Передъ Богомъ и во имя народа“—гласило постановленіе учредительнаго собранія—„Франція сдѣлалась республикой. Французская республика—республика демократическая. Ея принципы: свобода, равенство, братство; ея основы: семья, собственность, общественный порядокъ“. Последнее положеніе было направлено противъ социалистовъ.

Стремясь обезпечить возможно большую демократичность новаго строя, собраніе устанавливаетъ дикта-

туру одной палаты и избираемость президента народомъ. Эта „диктатура“ народа, которую признавали необходимой „для революціоннаго періода, для періода основанія, смятенія и слабости рождающейся республики“ (слова Ламартина), черезъ три года смѣнилась диктатурой одного человѣка. Всенародно избранный президентъ Людовикъ Бонапартъ (за него было подано 5.400.000 голосовъ, Ковеньякъ получилъ 1.400.000, Ледрю-Ролень 370.000) превратился въ императора Наполеона III. Этотъ незабываемый примѣръ показалъ съ полной очевидностью, какую огромную силу представляетъ собой президентъ, опирающійся на непосредственное избраніе народа. Неся мнимую отвѣтственность передъ *всѣмъ* народомъ, котораго никто нигдѣ не можетъ собрать, и не неся никакой реальной отвѣтственности передъ *наличными органами* народа, онъ всегда можетъ составить серьезную угрозу демократическому режиму.

Франціи понадобилась новая революція, чтобы свергнуть Наполеона и на мѣсто третьей имперіи водворить третью республику. Этотъ переходъ къ новымъ государственнымъ формамъ совершенъ былъ также при содѣйствіи учредительнаго собранія. Учредительная власть была вручена національному собранію, которое было созвано въ Бордо, а потомъ переѣхало въ Версаль. Учредительное собраніе 1871 года насчитывало 750 членовъ. Въ большинствѣ своемъ оно состояло изъ приверженцевъ монархическихъ партій, а не республиканскихъ, какъ можно было бы думать по состоявшимся рѣшеніямъ.

Въ тяжелыхъ условіяхъ велись работы учредительнаго собранія. Франція была разбита въ неудачной

франко-прусской войнѣ. Парижское населеніе подняло возстаніе во время войны и объявило коммуну. Собраніе начало съ того, что отказалось вотировать республику, вотировавъ однако миръ и низверженіе Наполеона. При выработкѣ же конституціи рѣшающую роль сыграла распря между различными монархическими партіями, легитимистами, съ одной стороны, и орлеанистами, съ другой. Въ результатъ этихъ разногласій Макъ-Магонъ былъ избранъ главой исполнительной власти. Однако неясенъ былъ еще самый характеръ состоявшагося избранія: былъ ли онъ избранъ временно или постоянно, срочно или пожизненно, въ качествѣ короля или президента. И вотъ здѣсь-то большинствомъ одного голоса проходитъ поправка Валлона, которая давала главѣ исполнительной власти титулъ президента республики и этимъ косвенно вводила во Франціи республику. Это случилось въ началѣ 1875 года, т. е. чуть ли не черезъ пять лѣтъ послѣ начала работъ учредительнаго собранія.

Исторія знаетъ и такіе случаи, когда учредительныя собранія созывались по инициативѣ королей. Таково возникновеніе португальской конституціи 1822-го года, когда вслѣдъ за военной революціей 1820-го года король Іоаннъ VI созываетъ учредительные кортесы для установленія новаго государственнаго строя въ странѣ. То же наблюдается въ Нидерландахъ въ 1848 году. Для пересмотра конституціи король созываетъ учредительные генеральные штаты съ двойнымъ противъ обыкновеннаго числомъ депутатовъ.

Въ нѣкоторыхъ европейскихъ государствахъ (Греція, Сербія, Болгарія) созывъ учредительнаго собранія раз-

сма тривається, якъ нормальний путь пересмотра основ-
нихъ законовъ. Здѣсь учредительное собраніе функціо-
нируетъ не какъ органъ революціоннаго порядка, а какъ
органъ, предусмотрѣнный положительнымъ правомъ,
какъ часть нормальнаго правопорядка. Разумѣется, кон-
ституціи этихъ странъ поступаютъ вполне мудро, от-
крывая возможность законнаго измѣненія государствен-
наго строя. Тамъ, гдѣ есть такая возможность, нѣтъ
надобности въ примѣненіи крайняго и всегда опас-
наго для государства средства, какимъ является рево-
люція. Однако и здѣсь конституціи не достаточно
„гибки“: измѣненіе конституціи не легко совершить
безъ достаточнаго единодушія народа. Въ Греціи, по
конституціи 1864 года, для того, чтобы необходимость
пересмотра считалась „достаточно удостовѣренной“,
нужно, чтобы палата въ двухъ послѣдовательныхъ
законодательныхъ собраніяхъ потребовала пересмотра
особой резолюціей, принятой большинствомъ ⁸/₄ общаго
числа членовъ. Если это условіе будетъ выполнено, па-
лата распускается и созывается новая. Она составляется
тогда изъ двойного числа депутатовъ и облекается спе-
ціальными полномочіями произвести пересмотръ консти-
туціи.

Сербская конституція 1888 года предусматриваетъ
въ этихъ цѣляхъ созывъ Великой Народной Скупщины,
которая отличается отъ обыкновенной скупщины двой-
нымъ числомъ членовъ и своими специальными полно-
мочіями. Здѣсь инициатива пересмотра встрѣчаетъ еще
больше законныхъ препятствій, чѣмъ въ Россіи. Созывъ
Великой Скупщины обусловленъ троекратнымъ всту-
помъ скупщины съ пятидневнымъ перерывомъ между

каждыми двумя послѣдовательными голосованіями. Кромѣ того постановленіе скупщины должно быть принято не иначе, какъ въ присутствіи $\frac{3}{4}$ всего числа депутатовъ и большинствомъ $\frac{2}{3}$ присутствующихъ членовъ скупщины. Если же инициатива пересмотра исходитъ отъ короля, то прежде созыва учредительной Великой Скупщины предложеніе короля должно быть сообщено двумъ обыкновеннымъ скупщинамъ, избраннымъ двумя послѣдовательными выборами. Въ Болгаріи учредительная власть также принадлежитъ особому собранію (Великое Собраніе) съ двойнымъ числомъ депутатовъ, которое можетъ вносить измѣненія въ конституцію, если рѣшенія его будутъ вынесены по крайней мѣрѣ $\frac{2}{3}$ голосовъ членовъ собранія.

IV.

Такимъ образомъ государственный строй свободной Россіи будетъ выработанъ Учредительнымъ Собраніемъ. Неправильно поэтому ждать до Учредительнаго Собранія коренныхъ государственныхъ и общественныхъ реформъ. Временное Правительство, несмотря на всю широту его полномочій, должно воздерживаться отъ рѣшенія такихъ вопросовъ, которые съ полнымъ правомъ могутъ быть разрѣшаемы только органомъ самодержавнаго народа—Учредительнымъ Собраніемъ. Лишь въ тѣхъ случаяхъ, когда реформа государственнаго строя слишкомъ назрѣла и не терпитъ отлагательства, Временное Правительство беретъ ихъ осуществленіе на себя. Задача же Временнаго Правительства гораздо уже

и много опредѣлений. Временное Правительство должно довести страну до Учредительнаго Собранія и подготовить его созывъ, и этимъ вполне опредѣляется характеръ его дѣятельности.

Временное Правительство должно подготовить выборы въ Учредительное Собраніе и расчистить почву для этихъ выборовъ. Политическіе выборы не могутъ проходить въ странѣ, лишенной основныхъ гражданскихъ свободъ: свободы печати, совѣсти, слова, собраний, союзовъ, въ атмосферѣ безправія и гражданского неравенства. Вотъ почему Временное Правительство сочло себя вправѣ теперь же отмѣнить всѣ религіозныя, національныя и сословныя ограниченія и провозгласить всѣ гражданскія свободы въ своей деклараціи. Цѣлый рядъ ограниченій и запрещеній отпадаетъ согласно постановленіямъ Временнаго Правительства. Отмѣняется смертная казнь, возстанавливается финляндская конституція. Но Временное Правительство все же не идетъ такъ далеко, чтобы издавать новые конституціонные законы или осуществлять въ Россіи крупныя социальныя реформы. Конечно оно могло бы сейчасъ же приступить къ выработкѣ будущей Россійской конституціи и къ разрѣшенію аграрнаго вопроса; быть можетъ, это были бы къ тому же рѣшенія, вполне отвѣчающія желаніямъ и чаяніямъ народа, но это былъ бы путь явно неправильный, путь антидемократическій.

Временное Правительство есть прежде всего *правительство*, т. е. органъ исполнительный. Законодательная власть принадлежитъ ему лишь въ сферѣ неотложныхъ и чрезвычайныхъ мѣръ, которыя подлежатъ при-

нять немедленно. Временное Правительство есть, во-вторыхъ, органъ революціоннаго происхожденія; онъ получилъ свои полномочія отъ тѣхъ силъ, которыя совершили революцію, а не отъ самодержавнаго народа въ цѣломъ. Въ этомъ оправданіе его дѣятельности, но въ этомъ и неизбѣжныя границы его полномочій. Только Учредительное Собраніе можетъ полномочно выразить волю самодержавнаго народа. Временное Правительство оправдано въ своей дѣятельности, поскольку оно ведетъ страну къ Учредительному Собранію. И всякій, кто хочетъ достигнуть новой свободной Россіи черезъ Учредительное Собраніе, долженъ поддерживать Временное Правительство, какъ единственную силу способную дать странѣ верховный органъ, представляющій весь народъ, т. е. способную созвать Учредительное Собраніе.

Временное Правительство есть первый этапъ на пути къ свободной Россіи, первое достиженіе революціи, первое закрѣпленіе ея завоеваній. Поэтому, тотъ кто расшатываетъ положеніе Временнаго Правительства, тотъ сбиваетъ Россію съ намѣченнаго ею пути, тотъ не хочетъ и второго этапа этого пути—Учредительнаго Собранія. Ибо только Временное Правительство въправѣ созвать Учредительное Собраніе.

Но и Учредительное Собраніе также еще не конецъ, а только второй этапъ этого пути. Нормальная государственная жизнь на основѣ не временныхъ, а постоянныхъ законовъ начнетъ лишь тогда, когда окончатъ свои занятія Учредительное Собраніе. Тогда будутъ объявлены выборы въ нормальный парламентъ, въ нормаль-

ную Думу. Власть перейдетъ въ руки тѣхъ органовъ, которые призваны будутъ ее осуществлять не временно, а постоянно (т. е. на постоянные сроки, указанные въ постоянномъ законѣ). Россія закончитъ тогда переходное время строительства и вступить въ число свободныхъ державъ міра.

Здѣсь передъ нею откроется необъятное поле для всесторонняго переустройства нашей жизни, для всесторонняго законодательства по всѣмъ вопросамъ жизни страны. Но эта задача всесторонняго улучшения нашей жизни придется уже на долю нормальной Думы, а не Учредительнаго Собранія. Что же касается Учредительнаго Собранія, то оно, выполнивъ всѣ основныя задачи государственнаго переустройства, возьметъ на себя рѣшеніе лишь самыхъ основныхъ социальныхъ проблемъ. Конечно, Учредительное Собраніе есть верховный органъ въ государствѣ, и нельзя поставить никакихъ правовыхъ границъ для его дѣятельности и его компетенціи. Само собой разумѣется, Учредительное Собраніе само опредѣлитъ свою компетенцію, т. е. кругъ тѣхъ вопросовъ, рѣшеніемъ коихъ оно займется. Въ числѣ этихъ вопросовъ несомнѣнно окажутся не только политическія, но и социальныя проблемы; особенно тѣ изъ нихъ, рѣшеніе коихъ (аграрный вопросъ) не терпитъ дальнѣйшаго отлагательства. Но Учредительное Собраніе поступитъ неправильно, если затянетъ свою дѣятельность на нѣсколько лѣтъ и возьметъ на себя рѣшеніе всѣхъ вопросовъ текущаго очереднаго законодательства. Въдѣ на смѣну Учредительному Собранію придетъ такой же полномочный органъ народной воли, придетъ парламентъ, избранный на основѣ всенароднаго голосованія.

Правильнѣе поручить ему все обычное законодательство. Учредительное же Собрание, не затягивая переходнаго въ жизни нашего отечества періода, должно ограничиться только тѣми работами, безъ которыхъ немислима новая свободная Россія.

Конечно, съ созывомъ Учредительнаго Собранія жизнь въ нашемъ отечествѣ войдетъ уже въ болѣе естественное русло, наладится болѣе нормальный темпъ и стиль жизни, но все же, пока существуетъ Учредительное Собрание, періодъ революціонной ломки и революціоннаго строительства не можетъ считаться законченнымъ. И всѣ мы прямо заинтересованы въ томъ, чтобы этотъ періодъ не затягивался на многіе годы.

Поэтому нормальное взаимоотношеніе этихъ трехъ органовъ, Временнаго Правительства, Учредительнаго Собранія и постоянного парламента будущей Россіи, представляется въ слѣдующемъ видѣ. Временное Правительство не беретъ на себя выработки новаго государственнаго строя и разрѣшенія коренныхъ социальныхъ вопросовъ, предоставляя это Учредительному Собранию. Временное Правительство ограничивается управленіемъ страной, необходимымъ текущимъ законодательствомъ, подготавливаетъ созывъ Учредительнаго Собранія.

Какъ только Учредительное Собрание соберется, Временное правительство должно сложить свои полномочія, ибо миссія его будетъ закончена. Учредительное Собрание передастъ власть управленія новому министерству, которое будетъ отвѣтственно передъ нимъ и, естественно, оно будетъ образовано изъ лицъ, входящихъ въ его

составъ. Разрѣшивъ всѣ вопросы государственнаго и соціальнаго переустройства, давъ Россіи конституцію, Учредительное Собраніе должно разойтись и назначить выборы въ новый, установленный имъ на будущее время парламентъ. Съ созывомъ этого парламента власть будетъ находиться уже не въ рукахъ *чрезвычайныхъ и временныхъ* органовъ, а въ рукахъ органовъ постоянно дѣйствующихъ на основѣ существующаго *положительнаго* правопорядка.

Этотъ нормальный парламентъ будетъ стоять передъ огромной задачей—переустроить всѣ стороны нашей жизни соотвѣтственно новому государственному порядку и грандіознымъ духовнымъ и экономическимъ запросамъ новой свободной Россіи. Это органическое переустройство Россіи есть дѣло постепенной, долгой и настойчивой работы. Она неустанно будетъ выполняться представителями свободного народа. Путь улучшенія жизни государства и положенія въ немъ личности длинный путь. Ни однимъ государствомъ въ мірѣ онъ не пройденъ еще до конца.

V.

Теперь возникаетъ вопросъ, когда же будетъ созвано наше Учредительное Собраніе? При обсужденіи этого вопроса надо имѣть въ виду два обстоятельства: первое—то, что страна наша находится въ состояніи переходномъ, которое ни одно государство не можетъ выдержать долгое время. Мы должны стремиться скорѣе прекратить это состояніе, хотя бы изъ-за одного страха

передъ возможностью контръ-революціи. Эти опасенія заставляютъ торопиться; и мы видимъ, что правительство, такъ же какъ и политическія партіи стремятся къ тому, чтобы Учредительное Собраніе было созвано возможно скорѣе.

Но есть другое обстоятельство, которое можетъ составить препятствіе къ скорѣйшему созыву Учредительнаго Собранія—это пребываніе арміи на фронтѣ. Было бы несправедливо отстранить отъ участія въ выборахъ 10 милліоновъ взрослого мужского населенія. Слѣдовательно, выборы въ Учредительное Собраніе придется производить въ рядахъ арміи, находящейся подъ ружьемъ и притомъ на боевомъ фронтѣ. Но въ такомъ случаѣ нужно допустить въ арміи вмѣстѣ съ избирательной компаніей и предвыборную агитацію и предвыборныя собранія.

Спрашивается, какъ возможно организовать выборы въ арміи, не нанося ущерба ея боевой способности? Рѣшающій голсъ въ этомъ вопросѣ долженъ принадлежать, разумѣется, военнымъ авторитетамъ. Такъ смотритъ на дѣло Временное правительство, которое предложило комиссіи по выработкѣ избирательнаго закона войти въ обсужденіе тѣхъ формъ, въ какихъ можно было бы осуществить выборы въ арміи.

○ Но мы должны помнить, что всякая избирательная компанія дезорганизуеъ не только армію, но и народъ; и тѣмъ лучше она проходитъ, чѣмъ сильнѣе такая дезорганизация, чѣмъ острѣе выявляются партійныя разногласія, и чѣмъ рельефнѣе выступаютъ различія партійныхъ платформъ. Чѣмъ живѣе избирательная борьба,

тѣмъ лучше для выборовъ, но тѣмъ хуже для единства и сплоченности націи, которая временно распадается на рядъ какъ бы враждующихъ становъ. Міровая война требуетъ исключительнаго напряженія силъ и исключительной организованности тыла. Вотъ почему, естественно ждать устраненія всякаго рода политическихъ выборовъ на время войны. Такъ смотрятъ на дѣло всѣ воюющія державы. Даже Англія продлила срокъ полномочій своей палаты, чтобы избѣжать избирательной компаніи, способной посвятить въ странѣ ненужные партійные разборы.

И все же намъ приходится мириться со всѣми этими неудобствами и не откладывать выборовъ до окончанія войны. Время не ждетъ: опасность анархіи и контрреволюціи увеличивается съ каждымъ днемъ и потребность въ скорѣйшемъ созывѣ такого полномочнаго органа, какимъ является Учредительное Собраніе, ежедневно возрастаетъ. Намъ нужно или созвать въ кратчайшій срокъ Учредительное Собраніе и не считаться съ трудностями и неудобствами, которыя создаются избирательной компаніей, или отложить созывъ Учредительнаго Собранія, но рисковать тогда всѣми опасностями, какія открываются передъ страной при отсутствіи единой авторитетной власти. Изъ этихъ двухъ возможностей Временное Правительство избрало первую и рѣшило ускорить выборы въ Учредительное Собраніе. 14-го іюня оно постановило назначить выборы въ Учредительное Собраніе на 17-ое сентября, открытіе же его на 30-ое сентября 1917 года.

VI.

Спрашивается, какъ будетъ созвано Учредительное Собраніе, на основаніи какого избирательнаго права?

Естественно думать, что собраніе, призванное выразить волю всего народа, будетъ избрано на основѣ демократическаго избирательнаго права, т.-е. на основѣ всеобщаго, равнаго, прямого и тайнаго голосованія. Въ этомъ направленіи и разрабатывается избирательный законъ въ Особомъ совѣщаніи по выработкѣ закона о выборахъ въ Учредительное Собраніе.

Но осуществленіе указанныхъ принциповъ избирательнаго права во всей ихъ чистотѣ всегда вызываетъ возраженія и наталкивается на нѣкоторыя серьезныя затрудненія. Посмотримъ, въ какой мѣрѣ возможно будетъ осуществить демократическое избирательное право на выборахъ въ Учредительное Собраніе.

Прежде всего удастся ли сдѣлать избирательное право *всеобщимъ*, т.-е. будутъ ли въ выборахъ участвовать дѣйствительно всѣ граждане безъ различія имущественнаго положенія, вѣроисповѣданія, національности и т. п.?

Разумѣется, не можетъ быть и рѣчи о какихъ-либо ограниченіяхъ, связанныхъ съ имущественнымъ достаткомъ лица. Бѣдные должны голосовать наравнѣ съ богатыми. Иначе Учредительное Собраніе будетъ выражать волю отдѣльныхъ классовъ или группъ населенія, а не волю всего народа. Было бы также огромной ошибкой выставить требованіе грамотности для участія въ выборахъ, какъ это практикуется въ нѣкоторыхъ Западно-

Европейскихъ законодательствахъ (Испанія, Португалія). Всѣ соображенія, которыя приводятся въ защиту такого требованія, не выдерживаютъ критики. Говорятъ, что неграмотные не разбираются въ политическихъ вопросахъ. Опытъ показываетъ, что это не такъ. Привлекая всѣхъ гражданъ къ участию въ выборахъ, мы создаемъ въ странѣ политическую культуру. Выборы являются наилучшей политической школой для народа. Урѣзавъ же избирательное право мы никогда не дождемся ни всеобщаго избирательнаго права, ни всеобщей грамотности. Вотъ почему, правильнымъ представляется путь не черезъ всеобщую грамотность къ всеобщему избирательному праву, а наоборотъ — черезъ всеобщее избирательное право къ всеобщей грамотности.

Болѣе серьезны возраженія, связанныя съ невозможностью привлечь къ выборамъ инородческіе элементы Сибири и т. п. Даже такой сторонникъ демократическаго избирательнаго права, какъ В. В. Водовозовъ, считаетъ необходимыми изыятія въ законѣ относительно „полудикихъ“, преимущественно, кочевыхъ народовъ, не сливающихся съ остальнымъ населеніемъ ни этнографически, ни культурно, ни политически“. Извѣстно, что индѣйцы въ Соединенныхъ Штатахъ Америки, цыгане въ Болгаріи не пользуются избирательными правами. Но изыятія эти продиктованы дѣйствительной невозможностью привлечь эти массы населенія къ созидательному участию въ выборахъ. Вводя такія изыятія въ законъ, нужно проявлять большую осторожность. Нужно дорожить всемѣрно принципомъ всеобщности и при выборахъ въ Учредительное Собраніе болѣе, чѣмъ при какихъ-либо

другихъ. Поэтому изъятія допустимы только при полной невозможности преодолѣть всѣ возникающія трудности.

Впрочемъ, изъятія, продиктованныя необходимостью, существуютъ при всякомъ, даже и всеобщемъ избирательномъ правѣ. Граждане, запятнавшіе себя преступленіями, лишенные по суду свободы, душевно-больные, монашествующіе, нѣкоторые должностныя лица, несостоятельные должники и т. п. обычно нигдѣ не получаютъ избирательныхъ правъ. Но число этихъ изъятій должно быть по возможности минимальнымъ. Мы можемъ съ полнымъ удовлетвореніемъ отмѣтить, что недавно опубликованный проектъ „Положенія о выборахъ въ Учредительное Собраніе“, который, повидимому, ляжетъ въ основу работъ особаго совѣщанія, содержитъ лишь самыя необходимыя и само собою разумѣющіяся изъятія. Въ немъ нѣтъ указаній ни на кочевыхъ инородцевъ, ни на чиновъ арміи и флота, ни на чиновниковъ, которые лишены въ нѣкоторыхъ государствахъ (Франція) доступа въ парламентъ.

Безспорнымъ препятствіемъ къ участию въ выборахъ считается повсюду юный возрастъ. Граждане пользуются избирательными правами лишь съ достиженіемъ опредѣленнаго въ законѣ возраста. Различныя страны опредѣляютъ этотъ возрастъ различно. Такъ, въ Аргентинѣ требуется 17-лѣтній возрастъ, въ Швейцаріи и Болгаріи — 20-тилѣтній; въ Пруссіи и Австріи нужно имѣть 24 года отъ роду, у насъ въ Россіи при выборахъ въ Государственную Думу — 25 лѣтъ, въ Даніи — 30 лѣтъ. На какомъ возрастѣ слѣдуетъ остановиться намъ при выборахъ въ Учредительное Собраніе?

При обсужденіи этого вопроса было выдвинуто и больше всего дебатировались три цифры: 20, 21 и 18 лѣтъ. Болѣе всего оснований, казалось бы, имѣть за себя возрастъ въ 21 годъ, потому что это — годъ гражданскаго совершеннолѣтія. Естественнo, что гражданинъ, дѣлаясь полноправнымъ участникомъ въ гражданскомъ оборотѣ, приобретаетъ и политическія права. Къ тому же это — годъ призыва въ армію. Но міровая война рѣшительно измѣнила этотъ порядокъ. Въ армію призвано множество лицъ, не достигшихъ гражданскаго совершеннолѣтія. Возложивъ на гражданъ воинскую повинность, тягчайшую изъ государственныхъ повинностей, правительство было бы непослѣдовательнымъ, если-бы лишило ихъ важнѣйшихъ политическихъ правъ. Какъ извѣстно, Особымъ совѣщаніемъ по созыву Учредительнаго Собранія принять 20-тилѣтній возрастъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ постановлено, что воинскіе чины допускаются къ выборамъ всѣ, безотносительно къ ихъ возрасту.

Спорный на Западѣ вопросъ о *полѣ* у насъ не вызвалъ сомнѣній. Въ выборахъ въ Учредительное Собраніе будутъ принимать участіе и женщины. Женское избирательное право въ настоящее время осуществлено только въ очень немногихъ странахъ (Норвегія, Данія, Финляндія, Австрія, нѣкоторые штаты С.-Американской республики). Вводя его у себя, мы дѣлаемъ смѣлый политическій опытъ, становясь тѣмъ самымъ въ авангардѣ всего цивилизованнаго міра.

Опытъ другихъ странъ показываетъ, что участіе женщинъ въ выборахъ очень мало мѣняетъ партійный

составъ палаты и характеръ проводимыхъ черезъ нее законопроектовъ. Существуетъ опасеніе, что женщины консервативнѣе мужчины. Такъ, въ Бельгіи въ 1893 г., правительственный проектъ женскаго избирательнаго права былъ отвергнутъ социаль-демократами изъ опасенія, что женщины, какъ элементъ наиболее религіозный, отдадутъ свои голоса клерикальной партіи и тѣмъ помогутъ ея побѣдѣ на выборахъ. Но эти соображенія слишкомъ шатки и гадательны, чтобы колебать насъ за нихъ безспорный принципъ всеобщности избирательнаго права.

Выборы должны быть не только всеобщими, но и прямыми. Граждане должны непосредственно голосовать за членовъ Учредительнаго Соборанія, а не за выборщиковъ, какъ это бываетъ при косвенныхъ выборахъ. Удастся ли у насъ осуществить прямые выборы при огромныхъ разстояніяхъ, которыя отдѣляютъ деревню отъ уѣзднаго города и при низкомъ уроствѣ нашей политической культуры? Сомнѣнія эти, въ сущности, излишніе. Сомнѣнія, что при косвенныхъ выборахъ крестьянамъ нашимъ легче будетъ сознательно осуществить свои избирательныя права. При прямыхъ же выборахъ имъ неизбѣжно придется голосовать за кандидатовъ, лично имъ совершенно неизвѣстныхъ.

Последнее совершенно правильно. Въ большинствѣ случаевъ крестьяне не будутъ знать лично кандидатовъ, за которыхъ имъ придется голосовать. Но въ этомъ нѣтъ и неудобности. Выборы у насъ будутъ производиться по спискамъ, такъ что каждый избиратель будетъ голосовать за всѣхъ депутатовъ, подлежащихъ избранію

въ данномъ округѣ и внесенныхъ въ списокъ. Выборы, слѣдовательно, будутъ проходить подъ знакомъ партійной борьбы и партійной вербовки. Избиратели будутъ голосовать, въ сущности, не за лицъ, а за партіи. Имъ придется спрашивать не о томъ, что за человекъ тотъ или иной кандидатъ, а къ какой онъ принадлежитъ партіи.

Этимъ путемъ мы избѣжимъ неудобствъ, связанныхъ съ косвенными выборами. А неудобствъ немало. Косвенные выборы ослабляютъ связь избирателей съ депутатомъ, понижаютъ интересъ избирателей къ выборамъ, роняютъ моральный вѣсъ и авторитетъ парламента, наконецъ, не всегда даютъ правильное представленіе о настроеніи избирателей, такъ какъ въ собраніи выборщиковъ большинство можетъ оказаться на сторонѣ партіи, которая вовсе не располагаетъ большинствомъ въ массѣ населенія.

Демократическое избирательное право содержитъ, далѣе, требованіе *равенства*.

Равное избирательное право предполагаетъ, что каждый гражданинъ имѣетъ одинаковое вліяніе на исходъ выборовъ. Въ виду этого никто не можетъ имѣть больше одного голоса. Равенство избирательнаго права можно нарушить прямымъ предоставленіемъ нѣсколькихъ голосовъ нѣкоторымъ изъ избирателей, какъ это установлено въ Бельгіи и какъ это въ скрытномъ видѣ существуетъ въ Англіи. Но можно установить избирательное неравенство и другими окольными путями. Проще всего это достигается искуснымъ дробленіемъ избирателей на куріи, разряды, классы. При существованіи такихъ дѣ-

лений легко добиться того, чтобы маленькая группа избирателей посылала въ парламентъ столько же депутатовъ, сколько и другая группа, во много разъ болѣе значительная по числу. Если одна курія выбираетъ депутата на тысячу избирателей, а другая—на десять тысячъ то нѣтъ справедливости, нѣтъ равенства въ осуществленіи избирательнаго права. Равенство избирательнаго права предполагаетъ, что одинаковое количество гражданъ выбираетъ одинаковое же количество депутатовъ.

Вотъ почему важна правильная группировка избирателей. Произвольное дѣленіе гражданъ на куріи или разряды недопустимо. Всѣмъ извѣстно, къ какимъ несправедливымъ результатамъ приводило такое дѣленіе избирателей на разряды у насъ въ Россіи при выборахъ въ Государственную Думу или напр., въ Австріи до избирательной реформы 1907-го года. Такъ у насъ крестьяне избирали 22% общаго числа выборщиковъ, тогда какъ на долю землевладѣльцевъ приходилось болѣе половины (51,3%). Въ Австріи курія крупныхъ землевладѣльцевъ въ составѣ 5.431 избирателей избирала 85 депутатовъ, а курія всеобщаго голосованія, которая насчитывала 6.004, 222 избирателя, посылала въ парламентъ всего 72 депутата.

Не только дѣленіе избирателей на разряды, но и неправильное дѣленіе страны на избирательныя округа можетъ создать неравенство избирательнаго права. Такъ, примѣръ, если каждый округъ избираетъ одного депутата, то округа должны быть равны по количеству избирателей или по крайней мѣрѣ по количеству населенія, чтобы каждый депутатъ избирался однимъ и тѣмъ

же количествомъ населенія. Иногда неравенство округовъ устанавливается намѣренно въ цѣляхъ предоставленія преимуществъ тѣмъ или инымъ группамъ или партіямъ. Чаше же оно создается произвольно—въ результатѣ неравномѣрнаго роста населенія въ различныхъ частяхъ государства. Такъ, законъ 1885 года установилъ въ Англіи приблизительное равенство всѣхъ округовъ, въ настоящее же время самый большой округъ превосходитъ самый маленькій въ пятнадцать разъ. Само собой разумѣется, у насъ нелегко будетъ установить справедливое распредѣленіе депутатовъ по округамъ, такъ какъ свѣдѣнія о населеніи въ большинствѣ случаевъ устарѣли и нуждаются въ провѣркѣ.

Большія затрудненія вызываетъ у насъ четвертое требованіе демократическаго избирательнаго права, требованіе тайной подачи голосовъ. Совершенно безспорно, что тайная подача голосовъ имѣетъ всѣ преимущества передъ открытой. Только тайное голосованіе обезпечиваетъ избирателямъ полную свободу на выборахъ, полную возможность выразить свою волю, не считаясь съ угрозами и обѣщаніями представителей господствующихъ классовъ.

Возникаетъ вопросъ, какъ же у насъ осуществить тайную подачу голосовъ при безграмотности населенія? Правда, тайное голосованіе возможно не только въ формѣ подачи записокъ, но и въ формѣ баллотировки шарами (Греція). Но едва ли у насъ при огромной величинѣ избирательныхъ округовъ можно будетъ прибѣгнуть къ такому способу голосованія. Остается голосованіе записками. При тайной подачѣ голосовъ, записки

должны быть одинаковой формы, цвѣта, размѣра. Нѣкоторые предлагаютъ отступить отъ этого требованія и сдѣлать бюллетени цвѣтными, чтобы неграмотный избиратель могъ опредѣлить по цвѣту, за какую партію высказывается тотъ или иной бюллетень. Быть можетъ, оказалось бы возможнымъ голосовать списки по номерамъ, такъ чтобы избирателю достаточно было бы обозначить цифру вмѣсто того, чтобы подписывать списокъ. Можно было бы, наконецъ, установить для неграмотныхъ особый порядокъ подачи голосовъ. Напримѣръ, выдѣлить особую комиссію при избирательномъ бюро, которая состояла бы изъ представителей различныхъ конкурирующихъ партій и имѣла бы своей задачей помогать неграмотнымъ въ осуществленіи ихъ избирательныхъ правъ.

Однако, каковы бы ни были трудности, онѣ должны быть и будутъ преодолены. Никакихъ отступлений отъ требованій демократическаго избирательнаго права мы не вправѣ дѣлать, пока осуществленіе этихъ требованій оказывается возможнымъ. Принципы должны быть для насъ дороже всего, и мы должны приложить всѣ свои усилія къ ихъ осуществленію.

VIII.

Какъ долго будутъ продолжаться работы Учредительнаго Собранія?

Отвѣтить на это нелегко, потому что Учредительное Собраніе созывается не на срокъ, а для выполненія опредѣленной задачи. Къ тому же кругъ дѣлъ, под-

лежащихъ его обсужденію, Учредительное Собраніе опредѣлить само; оно разойдется не прежде, чѣмъ рѣшить всѣ поставленные имъ вопросы. А вопросовъ не мало. Недостаточно рѣшить, будетъ ли Россія монархіей или республикой, нужно установить еще, какая Россіи нужна республика. Нужно опредѣлить, какъ будетъ организованаа власть въ нашей возможной республикѣ. Кому она будетъ вручена и на какихъ основаніяхъ? Каковы будутъ права главы государства, каковы будутъ права народныхъ представителей, какъ будетъ организованъ и какими правами будетъ надѣленъ парламентъ, наконецъ, какими правами будутъ пользоваться отдѣльные граждане? Все это составитъ содержаніе нашихъ новыхъ основныхъ законовъ.

Если Россія будетъ республикой, то глава государства долженъ быть выборнымъ. Но кто же будетъ стоять во главѣ государства, одно лицо или нѣсколько лицъ, т. е. коллегія? Извѣстно, что существуютъ и существовали республики, во главѣ которыхъ стояло не одно лицо, а цѣлое собраніе лицъ. Такъ устроена въ настоящее время швейцарская республика, во главѣ коей стоитъ союзный совѣтъ и предсѣдатель этого союзнаго совѣта. Для Россіи этотъ порядокъ неудобенъ. Болѣе отвѣчаетъ особенностямъ нашей страны, даннымъ нашей исторіи и правовымъ понятіямъ народа республика съ единымъ главою—президентомъ.

Но какъ долженъ избираться глава государства, президентъ: всѣмъ народомъ или собраніемъ народныхъ представителей? Въ С. Американской республикѣ, какъ извѣстно, примѣняется первый способъ избранія, во Фран-

ція введенъ второй. Какъ будто, болѣе соотвѣтствуетъ принципамъ народовластія избраніе президента всѣмъ народомъ непосредственно. Однако замѣчено, что президентъ, избранный всенародно, представляетъ большую политическую силу и можетъ составить значительную угрозу демократіи и свободѣ. Такой порядокъ избранія президента привелъ во Франціи къ государственному перевороту—къ возстановленіи Имперіи (1852 г.) Въ настоящее время французскій президентъ избирается національнымъ собраніемъ, т. е. въ совмѣстномъ засѣданіи Палаты депутатовъ и Сената, верхней и нижней палатъ.

Наши будущіе основные законы должны вмѣстѣ съ тѣмъ опредѣлить, на какой срокъ избирается президентъ (во Франціи президентъ избирается на 7 лѣтъ, въ С. А. С. Штатахъ на 4) и какія права ему предоставляются. Размѣры его власти должны быть точно очерчены основными законами. Права эти могутъ быть шире и уже, какъ въ области осуществленія исполнительной (международной политики), такъ и законодательной власти (veto, порядокъ созыва и роспуска палатъ и т. д.). Чрезвычайно разумнымъ слѣдуетъ признать постановленіе французской конституціи, которое лишаетъ членовъ царствовавшихъ во Франціи фамилій права быть избираемыми въ президенты.

Далѣе, основные законы должны рѣшить, какъ народъ будетъ осуществлять свою власть, какъ будутъ организованы выборы въ парламентъ, какъ будетъ организованъ парламентъ и каково будетъ положеніе парламента въ системѣ государственныхъ властей.

Прежде всего важно рѣшить, будетъ ли парламентъ состоять изъ одной или изъ двухъ палатъ. Почти во всѣхъ государствахъ міра парламентъ состоитъ изъ двухъ палатъ—верхней и нижней. Франція испробовала однопалатную систему, какъ въ эпоху великой революціи (конвентъ), такъ и во времена второй республики, когда учредительное собраніе 1848 года сознательно ввело у себя „диктатуру“ одного собранія. Но въ настоящее время число государствъ, придерживающихся одной палаты, совсѣмъ невелико. Въ Европѣ ихъ всего три: герцогство Люксембургское, Греція и Сербія. Республики Мексиканская, Эквадоръ, Перу и Боливія вернулись къ системѣ двухъ палатъ, испробовавъ нѣкоторое время однопалатную систему.

Само собою разумѣется, въ республикахъ верхнія палаты имѣютъ вполне демократическій составъ и вовсе не являются собраніемъ представителей привилегированныхъ сословій или классовъ. Въ республикахъ верхнія палаты такъ же, какъ и нижнія, избираются населеніемъ. Однако выборы въ верхнія палаты производятся обыкновенно на основѣ нѣсколько иного избирательнаго права. Такъ во Франціи верхняя палата (Сенатъ) составлена изъ представителей отъ органовъ мѣстнаго самоуправленія. Въ федеративныхъ республикахъ, т. е. въ республикахъ союзныхъ (С. А. С. Штаты, Швейцарія, Бразилія и т. д.), верхнія палаты состоятъ изъ представителей отъ мѣстныхъ парламентовъ отдѣльныхъ республикъ, входящихъ въ составъ федераціи.

Вмѣстѣ съ вопросомъ объ однопалатной или двухпалатной системѣ Учредительному Собранію предстоитъ

рѣшить, будетъ ли Россія единой и нераздѣльной, централизованной республикой, или ей предстоитъ стать республикой федеративной. Будетъ ли Россія простымъ или сложнымъ, федеративнымъ (союзнымъ) государствомъ. Почти всѣ республики міра держатся федеративнаго устройства. Почти всѣ онѣ представляютъ собой союзъ нѣсколькихъ республикъ, объединенныхъ въ одну единую, союзную республику. Франція является едва ли не единственной большой республикой, которая держится противоположнаго принципа—принципа централизаціи.

Не менѣе важнымъ является вопросъ о правахъ народнаго представительства. Нужно, чтобы наши основные законы поставили парламентъ въ такое положеніе, при которомъ онъ могъ бы не только осуществлять во всей полнотѣ законодательную власть, но имѣлъ бы въ своемъ распоряженіи средства дѣйствительнаго контроля надъ исполнительной властью. Лучшему осуществленію такого контроля служить политическая отвѣтственность министровъ. Въ республикахъ, гдѣ она введена, министры, хотя и назначаются президентомъ, но всегда изъ состава большинства палаты, такъ что оставаться министрами они могутъ лишь до тѣхъ поръ, пока это большинство будетъ ихъ поддерживать, т. е. одобрять ихъ дѣятельность. Кромѣ того, народнымъ представителямъ должны быть предоставлены широкія полномочія въ дѣлѣ контроля за расходованіемъ народныхъ денегъ и обложеніемъ населенія налогами и пошлинами. Армія должна быть поставлена подъ контроль парламента. Ею должны управлять лица, отвѣтственные передъ парламентомъ, и ея численность должна ежегодно опредѣляться палатами. Ни одна копейка народныхъ денегъ не должна тратить-

ся, и ни одинъ солдатъ не долженъ поступать въ распоряженіе исполнительной власти безъ согласія народныхъ представителей. Объ этомъ должны позаботиться наши Основные Законы. Они же рѣшатъ, кому будетъ поручено веденіе иностранной политики, въ частности, кто будетъ объявлять войну, предлагать условія мира и заключать договоры съ другими державами. Въ свободномъ государствѣ народные представители не могутъ быть отстранены отъ участія въ обсужденіи этихъ вопросовъ. Уже теперь демократическія государства предоставляютъ палатамъ извѣстное участіе въ обсужденіи международныхъ договоровъ (Бельгія, Франція, Италія). Съ окончаніемъ міровой войны роль общественнаго мнѣнія и демократическихъ элементовъ государства въ рѣшеніи международныхъ вопросовъ только усилится, и Учредительное Собраніе должно будетъ предоставить будущей Думѣ извѣстную сумму правъ въ сферѣ международноправовыхъ вопросовъ.

Само собою разумѣется, въ такомъ большомъ государствѣ, какимъ является Россія, народъ, осуществляя свою власть, не сможетъ обойтись безъ народнаго представительства. Россія можетъ только быть *представительной* республикой, а не непосредственнымъ народоправствомъ. Но быть можетъ, наряду съ народными представителями и самъ народъ непосредственно приметъ участіе въ осуществленіи законодательной власти, напр., при помощи всенароднаго голосованія или такъ называемаго *референдума*, народной инициативы и т. п. Въ различныхъ формахъ референдумъ примѣняется въ настоящее время въ Швейцарскихъ кантонахъ, также въ отдѣльных штатахъ С. А. Америк. республики. Быть

можетъ, Учредительное Собраніе найдетъ нужнымъ использовать этотъ опытъ другихъ республиканскихъ странъ.

Основные законы должны вмѣстѣ съ тѣмъ предусмотрѣть организацію учредительной власти въ государствѣ. Они должны указать законный путь для будущаго измѣненія государственнаго строя Россіи. Основные законы должны рѣшить, будутъ ли для этого созываться Учредительныя Собранія, или какъ разъ въ этихъ случаяхъ будетъ производиться референдумъ. Быть можетъ, наши Основные Законы выберутъ и еще какіе-нибудь иные, болѣе простые способы пересмотра конституціи.

Всякая конституція содержитъ кромѣ того указанія на тѣ основныя права, какими пользуются граждане въ государствѣ. Въ свободномъ государствѣ граждане должны пользоваться извѣстной независимостью отъ вмѣшательства государственной власти. За каждымъ гражданиномъ должна быть признана и обезпечена доля свободы, которая опредѣляется и гарантируется основными законами. Граждане пользуются личной свободой—неприкосновенностью личности, жилища, свободой передвиженія, профессіи, свободой совѣсти, слова, собраній, союзовъ, петицій, стачекъ. Эти основныя гражданскія свободы непрѣмѣнно должны быть установлены основными законами. Безъ нихъ немыслимо свободное устройство государства. Власть можетъ перейти къ народу, но отдѣльная личность не будетъ чувствовать себя свободной въ государствѣ, если за ней не будутъ обезпечены эти основныя гражданскія свободы. Руссо не признавалъ личной

свободы и въ томъ идеальномъ государствѣ, которое онъ начерталъ: самодержавный народъ въ этомъ государствѣ подавлялъ отдѣльную личность и не оставлялъ ей простора для независимой и свободной отъ государственнаго вмѣшательства дѣятельности.

Вотъ важнѣйшіе изъ тѣхъ вопросовъ, которые должны быть разрѣшены нашей будущей конституціей; тѣми основными законами, выработать которые предстоитъ Учредительному Собранію. Основы будущаго свободнаго строя будутъ точно и ясно обрисованы въ этихъ законахъ, власть и свобода народа найдутъ въ нихъ свое закрѣпленіе.

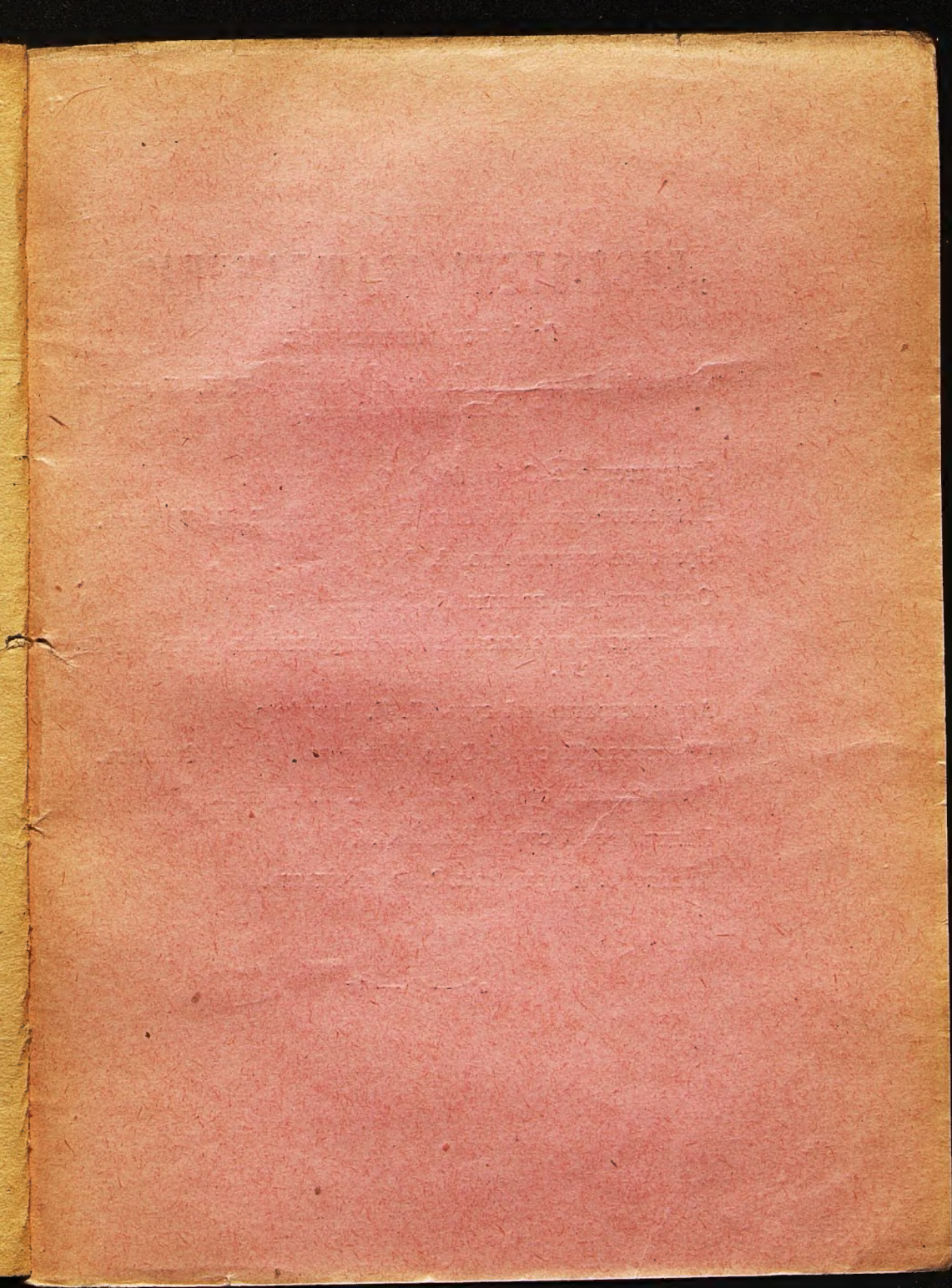
Но переустройство государства—не единственная задача Учредительнаго Собранія. Учредительному Собранію предстоитъ произвести и нѣкоторыя социальныя реформы въ нашемъ отечествѣ. Прежде всего рѣчь пойдетъ о земельной реформѣ, которая должна быть проведена безотлагательно. Законъ о формахъ владѣнія и пользованія землей положить конецъ земельной нуждѣ и создать земельныя отношенія на совершенно новыхъ, необычныхъ для Россіи началахъ.

Но Учредительное Собраніе, какъ полномочный органъ самодержавнаго народа, должно разрѣшить вмѣстѣ съ тѣмъ и всѣ тѣ вопросы текущаго момента, рѣшеніе коихъ не вправѣ взять на себя правительственная власть. Если война будетъ еще длиться въ моментъ созыва Учредительнаго Собранія, именно ему будетъ принадлежать право вотировать миръ и его условія. Если финансовое состояніе страны потребуетъ принятія чрезвычайныхъ мѣръ, то именно Учредительное Собраніе должно

будетъ намѣтить тѣ пути, которые дадутъ средства для удовлетворенія всѣхъ назрѣвающихъ потребностей государства.

Не легки и сугубо отвѣтственны задачи, которыя лежатъ на Учредительномъ Собраніи. Отъ ихъ рѣшенія зависитъ не только наша судьба, но и судьба всѣхъ будущихъ поколѣній, ихъ благополучіе, ихъ счастье, судьба Россіи, ея духовное преуспѣяніе и экономическая мощь. Въ работахъ этого Собранія будетъ выкована будущая свободная Россія, которую всѣ мы такъ долго ждали и у порога которой мы теперь стоимъ. Судьба наша въ нашихъ рукахъ. Зданіе великой, свободной Россіи будетъ возводиться нашими руками, руками всего русскаго народа. Съ полнымъ сознаніемъ важности и серьезности возложенной на насъ задачи мы должны отнестись къ предстоящимъ выборамъ въ Учредительное Собраніе.





„БИБЛІОТЕКА ГРАЖДАНИНА“.

Серія для интеллигенціи.

Подъ редакціей *Е. Н. Ефимова, М. А. Осорина, Т. Н. Полнера и
Б. Е. Сыроичковскаго.*

Учредительное Собрание. **С. Ф. Кеченьянь.**

Временное правительство и его акты. **Е. Н. Ефимовъ.**

Правовое государство. **А. В. Горбуновъ.**

Одна или двѣ палаты. **Л. В. Успенскій.**

Выборность или назначеніе должностныхъ лицъ. **П. И.
Алексѣевъ.**

Административный судъ. **П. И. Алексѣевъ.**

Политическій строй Соед. Штатовъ. **Ю. Н. Семеновъ.**

Политическій строй Франціи. **А. М. Гурвичъ.**

Политическій строй Швейцаріи.

Автономія и федерація. **С. Ф. Кеченьянь.**

